



## РОЛЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ СТАТУСА ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ

**Зиновий ГАЛАВАН,**

кандидат юридических наук, начальник следственного управления  
ГУМВД Украины в Харьковской области

### Summary

The article explored the role of administrative law in the settlement of the legal status of the prosecution of Ukraine. Regarding to this, considered the role and place of the prosecutor's office in the state mechanism, as well as state regulatory support of its activities. The authors proved that important role administrative law norms play in regulating the interaction of the Prosecutor's Office with other law enforcement agencies. It is concluded that the prosecution authorities in the process of organization and functioning realizing the whole range of relations of power-management nature.

**Key words:** prosecutors, administrative law, regulation, status, legal status.

### Аннотация

В статье исследован вопрос роли административного права в урегулировании правового статуса органов прокуратуры Украины. В связи с этим рассмотрены роль и место прокуратуры в механизме государства, а также состояние нормативно-правового обеспечения ее деятельности. Автором обосновано, что важную роль нормы административного права играют при регулировании взаимодействия прокуратуры с другими правоохранительными органами. Сделан вывод, что органы прокуратуры в процессе их организации и функционирования реализуют целый спектр отношений властно-управленческого характера.

**Ключевые слова:** органы прокуратуры, административное право, правовое регулирование, статус, правовой статус.

### Постановка проблемы.

Свое стремление построить собственное независимое государство, которое в своем функционировании и развитии опирается на институты демократии и права, а также сильное гражданское общество, после выхода из состава СССР, украинский народ подтвердил в Конституции, в которой провозглашено, что Украина является суверенным и независимым, демократическим, социальным, правовым государством (статья 1). А человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаются в Украине наивысшей социальной ценностью. Права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства. Государство отвечает перед человеком за свою деятельность. Утверждение и обеспечение прав и свобод человека является главной обязанностью государства (статья 3) [1]. Выбранный Украиной путь своего дальнейшего общественно-государственного развития открывает перед ней целый спектр ярких перспектив и интересных возможностей, но и требует от нее значительных усилий по обеспечению практической реализации

поставленных целей. Для этого следует осуществить ряд важных задач, в частности – обеспечить постоянную поддержку господства режима законности, которая отражает правовой характер организации общественно-политической жизни, органическую связь права и власти, права и государства, права и общества [2, с. 445-446].

В распоряжении украинского общества и государства является набор инструментариев (средств) для поддержания режима законности, например: правоохранительные органы, институт уполномоченного по правам человека суды и т.п. Одну из ключевых ролей в системе средств обеспечения законности выполняют органы прокуратуры Украины, которые занимают особое место в системе государственных органов.

**Актуальность темы исследования.** Несмотря на то, что вопросы правового статуса прокуратуры, ее места и назначения в системе государственных органов уже достаточно давно является предметом научных изысканий и дискуссий среди юристов, большое количество важных моментов относительно функционирования прокуратуры все еще нуждаются в существенной

решил вопрос об их правах, свободах, интересах или обязанностях, защиту их прав и законных интересов; проверить законность и обоснованность не вступивших в законную силу судебных решений или постановлений, принимаемых административным судом первой инстанции; обеспечение вынесения административными судами первой инстанции правовых решений.

**Выводы.** По нашему мнению, институт апелляции в административном судопроизводстве Украины представляет собой совокупность административно-процессуальных норм, которые регулируют деятельность административных апелляционных судов по осуществлению проверки законности и обоснованности судебных решений административных судов первой инстанции, а также реализацию права участников дела на апелляционное обжалование судебного решения.

Таким образом, апелляционное судопроизводство, которое осуществляют апелляционные административные суды Украины, способствует повышению качества работы административных судов, формированию одинаковой судебной практики, одинаковых подходов по применению законодательства.

Административные процессуальные отношения, которые возникают на стадии апелляционного производства, призваны обеспечить высокое качество осуществления правосудия путем: проверки законности и обоснованности принимаемых административными судами первой инстанции судебных решений; устранения незаконных решений; завершения рассмотрения административного дела с частичным или полным рассмотрением дела по существу.

### Список использованной литературы:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. №2747-IV (з подальшими змінами) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.
2. Комзюк Адміністративний процес України: Навч. Посіб. – К.: Прецедент, 2007. – 531 с.
3. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс [Текст]: полный курс / Ю.А. Тихомиров. – Изд. 2-е, доп. и перераб. – М.: Изд-во М. Ю. Тихомирова, 2008. – 696 с.



научной проработке. Одним из таких проблемных моментов, нуждающихся в научном уточнении, является роль норм административного права в регулировании деятельности органов прокуратуры.

**Состояние исследования.** Как объект научного исследования, органы прокуратуры и различные аспекты их деятельности находились в центре внимания многих юристов из разных отраслей права, в частности данной проблематикой интересовались В.В. Галушко, О.Ф. Скакун, В. Б. Аверьянов, Д. Н. Бахрах, Ю. П. Битяк, С. В. Кивалов, В.М. Гаращук, А.М. Бандурка и др.

**Целью и задачей статьи** является рассмотрение вопроса административно-правового регулирования правового статуса органов прокуратуры Украины. Научная новизна заключается в том, что комплексно проанализирована роль и место прокуратуры в государственном механизме, а также нормативно-правовое обеспечение ее деятельности.

**Изложение основного материала.** В Основном законе Украины закреплено, что прокуратура представляет собой единую систему во главе с генеральным прокурором, на которую возлагается ряд специфических задач и функций. Согласно закону «О прокуратуре» систему органов прокуратуры составляют: Генеральная прокуратура Украины, прокуратуры Автономной Республики Крым, областей, городов Киева и Севастополя (на правах областных), городские, районные, межрайонные, районные в городах. В случае необходимости Генеральный прокурор Украины может создавать специализированные прокуратуры на правах областных, городских, районных и межрайонных прокуратур (статья 13) [3].

Из изложенного видно, что ни в одном из нормативно-правовых актов нет указания на то, что прокуратура входит в состав законодательной, исполнительной или судебной власти. Зато из положений указанных законов можем сделать вывод, что органы прокуратуры Украины составляют единую централизованную систему. В этом контексте уместно согласиться с мнением И.Е. Марочкина и Н.В. Сибилевой, которые отмечают, что прокуратура выполняет в механизме государства особую, только ей присущую функцию и ни по своему генезису, ни

по характеру полномочий не входит в структуру органов законодательной, исполнительной или судебной власти [4, с. 153-154].

Специфика правового статуса прокуратуры затрудняет определение того, какими же именно отраслями права регламентируется ее деятельность. Ведь очевидно, что основные принципы деятельности прокуратуры закладываются нормами конституционного права, однако они имеют общий характер и требуют конкретизации, которая, как правило, осуществляется в нормах других специальных отраслей права. Поэтому, кроме конституционного права, различные аспекты деятельности органов прокуратуры регламентируются нормами административного, уголовного процессуального, гражданского процессуального, экологического, хозяйственного процессуального и других отраслей права.

Особое значение в регулировании деятельности органов прокуратуры принадлежит именно нормам административного права. По своей сущности административное право – это совокупность (система) правовых норм, регулирующих общественные отношения, формирующиеся в ходе обеспечения органами исполнительной власти и органами местного самоуправления реализации и защиты прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, а также в процессе государственного и самоуправляемого управления в сферах социально-экономического и административно-политического развития и охраны общественного порядка [5, с. 73]. Из определения можно сделать вывод, что основными субъектами административного права выступают органы исполнительной власти и местного самоуправления. Ни к первым, ни ко вторым прокуратура не относится, однако это не является основанием для его исключения из круга субъектов, испытывающих регулятивное воздействие со стороны норм административного права. По этому поводу уместно согласиться с мнением, которое выражает Т.А. Коломоец, что, учитывая объем полномочий прокуратуры относительно влияния на возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей субъектов административных правоотношений, совершенно оправданным будет рассмотре-

ние системы органов прокуратуры как полноправного субъекта административного права [6].

Исходя из вышесказанного, органы прокуратуры нередко являются участниками отношений, регулируемых нормами административного права (например, внутриорганизационные отношения в системе прокуратуры, отношения по взаимодействию с правоохранительными и другими органами государственной власти и т.д.). Как правило, в качестве предмета административно-правового регулирования в юридической литературе называют комплекс общественных отношений, возникающих в связи с реализацией функций государственного управления, по поводу осуществления широкой и разнообразной исполнительной и распорядительной деятельности [7, с. 19]. Однако, с нашей точки зрения, сегодня сфера регулятивного воздействия административного права вышла за пределы упорядочения отношений, возникающих в сфере непосредственной деятельности органов государственной исполнительной власти, и включают более просторный круг общественных отношений и их субъектов. В данном контексте, по нашему мнению, следует привести мнение, которое выражает французский административист Г. Брэбан, что нет таких секторов общественной жизни, которые выпадали целиком из сферы административно-правового контроля, поскольку административное право является правом живым, глубоко укоренилось в обществе, вошло в быт и сознание современного человека [8, с. 22]. Также уместным будет указать точку зрения, высказанную В.К. Колпаковым, о том, что административное право – наиболее объемная, мобильная, нестабильная и одна из самых сложных юридических отраслей. Нет такой области государственной или общественной жизни, которая не регулировалась бы административным правом [9; с. 33].

Следует согласиться с И.П. Голосниченко, который, осуществляя классификацию отношений предмета административного права, разделяет их на те, которые формируются: а) в ходе государственного управления различными сферами общественной жизни, а также реализации полномочий исполнительной власти, делегирован-



ных государством органам местного самоуправления, общественным организациям и некоторым другим негосударственным институтам; б) в ходе деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по обеспечению реализации и защиты в административном порядке прав и свобод граждан, предоставление им, а также юридическим лицам, различным управленческим услуг; в) в процессе внутриорганизационной деятельности аппаратов всех государственных органов, администраций государственных предприятий, учреждений и организаций, а также в связи с прохождением государственной службы или службы в органах местного самоуправления; г) в связи с реализацией юрисдикции административных судов; д) в ходе применения мер административного принуждения [5, с. 71].

Опираясь на вышеизложенное, можем сделать вывод о том, что основные вопросы, которые регулируют административно-правовые нормы в деятельности органов прокуратуры, – это их организационная структура и внутренние организационные отношения, а также их полномочия в отношениях с другими субъектами административного права. Соглашаясь с Т.А. Коломоец, считаем необходимым отметить, что в административных правоотношениях прокуратура может выступать только как управляющий субъект. Вмешательство в работу органов прокуратуры, любым способом, других органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных организаций является незаконным [6].

Назначение прокуратуры как специфического правового института раскрывается в статье 4 Закона Украины «О прокуратуре», в которой закреплено, что деятельность органов прокуратуры направлена на всемерное утверждение верховенства закона, укрепление правопорядка и имеет своей задачей защиту от неправомерных посягательств: 1) закрепленных Конституцией Украины независимости республики, общественно- и государственного строя, политической и экономической систем, прав национальных групп и территориальных образований; 2) гарантированных Конституцией, другими законами Украины и международными правовыми актами социально-экономических, политиче-

ских, личных прав и свобод человека и гражданина, 3) основ демократического устройства государственной власти, правового статуса местных Советов, органов самоуправления населения [3]. Во исполнение возложенных на прокуратуру задач она осуществляет свою деятельность по следующим функциональным направлениям: 1) поддержание государственного обвинения в суде; 2) представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом; 3) надзор за соблюдением законов органами, которые проводят оперативно-розыскную деятельность, дознание, досудебное следствие; 4) надзор за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении других мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан [3].

Организационно органы прокуратуры, как мы уже отмечали выше по тексту, составляют единую централизованную систему, которая строится по принципу вертикального подчинения, то есть нижестоящие звенья напрямую подчиняются вышестоящим. Возглавляет эту систему Генеральный прокурор, который назначается и освобождается от должности Президентом Украины. Обязательным условием назначением лица на должность Генерального прокурора Украины является согласование его кандидатуры с Верховной Радой Украины. Также Генпрокурор может быть отправлен в отставку в случае выражения парламентом ему недоверия. Согласно Закону Украины «О прокуратуре» Генеральный прокурор осуществляет следующие полномочия по руководству органами прокуратуры: 1) направляет работу органов прокуратуры и осуществляет контроль за их деятельностью; 2) назначает первого заместителя, заместителей Генерального прокурора Украины, руководителей структурных подразделений, главного бухгалтера, других работников Генеральной прокуратуры Украины; 3) утверждает структуру и штатную численность подчиненных органов, распределяет средства на их содержание; 4) назначает по согласованию с Верховной Радой Автономной Республики Крым прокурора Автономной Республики Крым; 5) назначает заместителей прокурора Автономной Республики Крым,

прокуроров областей, городов Киева и Севастополя, их заместителей, городских, районных, межрайонных, а также приравненных к ним прокуроров, 6) в соответствии с законодательством определяет порядок принятия, перемещения и увольнения прокуроров, следователей прокуратуры и других специалистов, за исключением лиц, назначение которых предусмотрено настоящим Законом; 7) в соответствии с законами Украины выдает обязательные для всех органов приказы, распоряжения, утверждает положения и инструкции; 8) присваивает классные чины в соответствии с Положением о классных чинах работников прокуратуры. Вносит представление Президенту Украины о присвоении классных чинов государственного советника юстиции 1, 2 и 3 классов [3].

Основные организационные полномочия нижестоящих по подчиненности прокуроров закреплены в статье 16 вышеупомянутого закона: это право назначать на должности и увольнять работников прокуратуры, кроме тех, которые назначает Генеральный прокурор Украины. По согласованию с Генеральным прокурором Украины вносить изменения в установленные штаты подчиненных им прокуратур в пределах утвержденной численности и фонда заработной платы [3].

Помимо закона «О прокуратуре», административно-правовые нормы, регламентирующие организацию системы прокуратуры и внутренние организационные отношения, которые ее сопровождают, содержатся и в других подзаконных нормативно-правовых актах, большинство из которых имеют ведомственный характер, например: приказы Генеральной прокуратуры Украины: «О Регламенте Генеральной прокуратуры Украины», «Об организации работы и управления в органах прокуратуры Украины», «Об особенностях организации работы прокуратур городов с районным делением», «Об особенностях организации деятельности органов прокуратуры в сфере охраны окружающей среды и земельных отношений», «О сфере и особенностях организации деятельности органов прокуратуры на транспорте», «Об организации работы по вопросам внутренней безопасности в органах прокуратуры Украины» и др.



Также необходимо заметить, что наиболее важные вопросы, отнесенные законодательством к компетенции прокуратуры, с целью их правильного решения могут рассматриваться в коллегиях прокуратуры, которые являются ее совещательными органами.

Относительно внешних полномочий органов, то они определяются Законом Украины «О прокуратуре», а также другими законами и подзаконными нормативно-правовыми актами, в зависимости от того, по каким функциональным направлениям они осуществляются. Так, например, административно-правовые полномочия прокуратуры также закрепляются в законах: «О милиции», «О оперативно-розыскной деятельности»; Приказах Генеральной прокуратуры: «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законов органами, которые проводят оперативно-розыскную деятельность», «Об организации правоохранительной деятельности органов прокуратуры Украины», «Об организации деятельности органов прокуратуры в сфере предотвращения и противодействия коррупции» и другие.

Рассмотрим некоторые полномочия прокуратуры на примере такого ее направления деятельности, как надзор за соблюдением и применением законов, сущность которого состоит в наблюдении за:

- соответствием актов, издаваемых всеми органами, предприятиями, учреждениями, организациями и должностными лицами, требованиям Конституции Украины и действующим законам;

- соблюдением законов о неприкосновенности личности, социально-экономических, политических, личные права и свободы граждан, защитой их чести и достоинства, если законом не предусмотрен иной порядок защиты этих прав;

- соблюдение законов, касающихся экономических, межнациональных отношений, охраны окружающей среды, таможен и внешнеэкономической деятельности [3].

Для обеспечения качественного и эффективного выполнения указанного объема работы органы прокуратуры наделяются значительным объемом полномочия, а именно: 1) беспрепятственно по удостоверению, подтверждаю-

ществу занимаемую должность, входить в помещения органов государственной власти и органов местного самоуправления, объединений граждан, предприятий, учреждений и организаций, независимо от форм собственности, подчиненности или принадлежности, иметь доступ к документам и материалам, необходимым для проведения проверки; 2) требовать от руководителей и коллегиальных органов проведения проверок, ревизий деятельности подчиненных и подконтрольных предприятий, учреждений, организаций и других структур, независимо от форм собственности, а также выделение специалистов для проведения проверок, ведомственных и вневедомственных экспертиз; 3) вызывать должностных лиц и граждан; требовать от них устных или письменных объяснений относительно нарушений закона; 4) выносить по поводу вопросов, отнесенных к их компетенции, представления и постановления и т.д. [3].

Также важную роль нормы административного права играют при регулировании взаимодействия прокуратуры с другими правоохранительными органами. Так, законодательством предусмотрено, что Генеральная прокуратура и подчиненные ей прокуратуры в пределах своих полномочий осуществляют координацию деятельности органов внутренних дел, органов службы безопасности, органов налоговой милиции, Военной службы правопорядка в Вооруженных Силах Украины и других правоохранительных органов по противодействию преступности.

**Выводы.** Подытоживая вышеизложенный материал, можем сделать вывод о том, что, хотя органы прокуратуры и не принадлежат к органам исполнительной власти, равно как не относятся и не к одной из других ветвей власти, однако в процессе их организации и функционирования реализуется целый спектр отношений властно-управленческого характера, направленных как внутрь системы органов прокуратуры, так и вовне, то есть на объекты, которые находятся за рамками её внутренней организационной структуры. Именно такие отношения и составляют предмет административно-правового регулирования правового статуса органов прокуратуры.

#### Список использованной литературы:

1. Конституція України / Відомості Верховної Ради України, 1996, N 30, ст. 141
2. Скаун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. — Харків: Консум, 2001. — 656 с.
3. Про прокуратуру: Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991, N 53, ст. 793
4. Організація судових та правоохоронних органів (За ред. І.Є. Марочкіна, Н.В. Сібілової, О.М. Толочка.) — Харків: Право, 2000. — 272 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). — К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. — 584 с.
6. Адміністративне право України: Підручник: За заг.ред. д.ю.н., проф. Коломоєць Т.О. — Київ: «Істина», 2008 р., с.219 // [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/41-kolomoets/526--2-.html>
7. Адміністративне право України: підручник / [Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В.М. Гаращук та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. — Х.: Право, 2001. — 528 с.
8. Бребан Г. Французское административное право. — М.: Статут, 1998. — 231 с.
9. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.